Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3154

29. 11. 95

Sachgebiet 1101

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Jörg van Essen und der Fraktion der F.D.P.

Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes

A. Problem

Gemäß Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dieser Anspruch gehört nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Essentialien des demokratischen Prinzips. Maßstab für die Angemessenheit muß zum anderen der ausreichende Lebensunterhalt für den Abgeordneten und seine Familie während der Dauer der Zugehörigkeit im Parlament sein. Gleichzeitig muß die Abgeordnetenentschädigung aber auch der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung sowie des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden.

Auf der Grundlage dieser Vorgabe hat der Deutsche Bundestag im Zuge der Beratungen zum Entwurf des Abgeordnetengesetzes festgestellt, daß sich jede mittelbare oder unmittelbare Anknüpfung der Höhe der Entschädigung an die Höhe der Beamtengehälter verbiete und daß auch der Rang des Amtes eines Abgeordneten kaum in eine Skala anderer vergleichbarer Ämter eingeordnet werden könne. Deshalb hat sich der Deutsche Bundestag bei der erstmaligen Festsetzung der steuerpflichtigen Abgeordnetenentschädigung unter anderem sowohl an den Jahresbezügen kommunaler Wahlbeamter als auch der Inhaber leitender Positionen im Bereich der Wirtschaft orientiert. Vor diesem Hintergrund wurde die monatliche Abgeordnetenentschädigung zum 1. April 1977 auf 7 500 DM festgesetzt.

Nachdem bis zum 1. Juli 1983 weitere Anpassungen unterblieben waren, wurde zwischen 1983 und 1992 die Abgeordnetenentschädigung unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Einkommensentwicklung angehoben. Die Anpassungen erfolgten auf der Grundlage des vorgeschriebenen jährlichen Berichts des Präsidenten, in dem allerdings regelmäßig auch die Zweifel an der Er-

füllung verfassungsrechtlicher Angemessenheit zum Ausdruck gebracht wurden.

Sowohl die bei der Vorbereitung des Berichts der Präsidentin 1990 zur Beratung beigezogenen unabhängigen Berater als auch die vom Ältestenrat 1992 eingesetzte unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts kamen in ihren schriftlichen Stellungnahmen zum Ergebnis, daß die Entschädigung ihrer Höhe nach zum jeweiligen Prüfungszeitpunkt nicht mehr dem verfassungsrechtlichen Maßstab der Angemessenheit entspreche.

Im Hinblick auf die parlamentarische Behandlung der beiden Berichte unterblieben allerdings die gebotenen weiteren Erhöhungen in 1992 und 1993. Zuletzt entsprach der Ältestenrat dem Vorschlag der Präsidentin in ihrem Bericht vom 7. September 1994, für 1994 auf eine Anhebung der Entschädigung zu verzichten und damit einen eigenen Beitrag zu den öffentlichen Einsparungen zu leisten.

Der Deutsche Bundestag hat am 21. September 1995 ein Gesetz zur Änderung des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes (Drucksache 13/1824) beschlossen, mit dem die Abgeordnetenentschädigung künftig nach den Jahresbezügen eines Richters bei einem obersten Bundesgericht bestimmt werden sollte. Die Ausgestaltung im einzelnen sollte einer einfachgesetzlichen Regelung, hier dem ebenfalls am 21. September 1995 beschlossenen Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes auf Drucksache 13/1825 in der Fassung auf Drucksache 13/2340 vorbehalten bleiben.

Gegen die im Wege der Verfassungsänderung vorgesehene Kopplung der Abgeordnetenbezüge an die Beamtenbesoldung war Kritik geltend gemacht worden. Sie beruhte auf der Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes im Urteil vom 5. November 1995, wonach die Entschädigung nichts mit den Regelungen des Gehalts in den Besoldungsgesetzen zu tun habe. Sie vertrage auch keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung etwa in der Weise, daß sie unmittelbar oder mittelbar in Vomhundertsätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird.

Dergleichen widerstreite nach Auffassung des Gerichts der verfassungsgerichtlich gebotenen selbständigen Entscheidung des Parlaments über die Bestimmung dessen, was nach Auffassung und Überzeugung des Parlaments eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entscheidung im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes sei. Im Hinblick auf diese Rechtsprechung hat der Bundesrat dem Gesetz zur Änderung des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes nicht zugestimmt. Deshalb ist nunmehr sicherzustellen, daß das Achtzehnte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes nicht in Kraft tritt und gleichzeitig die Anpassungsmodalitäten für die Abgeordnetenentschädigung in einer Weise neu geregelt werden, die der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung trägt.

B. Lösung

Die Annahme des Entwurfs eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes. Artikel 1 dieses Gesetzes hebt das Achtzehnte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes auf. Diese Gesetze, die nur zusammen mit der beabsichtigten Grundgesetzänderung gelten sollten, werden nicht wirksam. An ihre Stelle treten die in den Artikeln 2 und 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs vorgesehenen Bestimmungen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 11 des Abgeordnetengesetzes erfolgt eine maßvolle Anhebung der Abgeordnetenentschädigung unter Berücksichtigung zum einen der vorausgegangenen bewußt beschlossenen Nullrunden und zum anderen im Blick auf die unterbliebenen Anpassungen an die allgemeine Einkommensentwicklung, die aber nicht auf einer bewußten Entscheidung des Deutschen Bundestages beruhten.

Mit dem Vorschlag zur Neufassung des § 12 Abs. 2 des Abgeordnetengesetzes soll zum einen deutlich herausgestellt werden, welche mandatsbedingten Aufwendungen mit der Kostenpauschale abgegolten werden sollen. Zum anderen war die Preissteigerung von rund 10 Prozent seit der letzten Anpassung der Kostenpauschale Rechnung zu tragen und deshalb zumindest eine Erhöhung um 6,4 Prozent vorzusehen, da andernfalls die Gefahr besteht, daß die Kostenpauschale ihre Aufgabe, nämlich Abgeltung des tatsächlich entstandenen Aufwands für Mandatstätigkeiten, nicht mehr gerecht werden kann.

Mit dem Vorschlag zur Änderung des § 18 des Abgeordnetengesetzes werden der Höchstbezugszeitraum für das Übergangsgeld halbiert und außerdem ab dem zweiten Monat alle Erwerbs- und Versorgungseinkünfte auf das Übergangsgeld angerechnet.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen der §§ 19 und 20 des Abgeordnetengesetzes werden strukturelle Änderungen bei der Altersentschädigung vorgenommen. Insbesondere wird auf eine Mindestmitgliedschaft von zwei Wahlperioden als zusätzliche Voraussetzung für die Anwartschaft auf Altersentschädigung verzichtet und damit die Ungleichbehandlung aufgegeben, die bislang bei einer Mitgliedschaft von weniger als acht Jahren und bei einer solchen von mehr als acht Jahren besteht.

§ 35 a des Abgeordnetengesetzes regelt die Fortgeltung bestehender Ansprüche und Anwartschaften von Abgeordneten und ihrer Hinterbliebenen nach bisherigem Recht sowie den Zeitpunkt und Personenkreis derjenigen, auf die ausschließlich das neue Recht Anwendung findet.

C. Alternativen

Beibehaltung der geltenden Rechtslage.

D. Kosten

1995: keine
1996: ca. 10 Mio. DM

Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Aufhebung des Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes

Das Achtzehnte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes vom ... (einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des vom Deutschen Bundestag am 21. September 1995 beschlossenen Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes auf Drucksache 13/1825 in der Fassung auf Drucksache 13/2340) werden aufgehoben.

Artikel 2

Änderung des Abgeordnetengesetzes

Das Abgeordnetengesetz vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom ... (einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des vom Deutschen Bundestag am 21. September 1995 beschlossenen Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes auf Drucksache 13/1825 in der Fassung auf Drucksache 13/2340) wird wie folgt geändert:

1. § 11 wird wie folgt gefaßt:

„§ 11

Entschädigung

(1) Ein Mitglied des Bundestages erhält eine monatliche Entschädigung ab 1. Januar 1996 von 11 200 Deutsche Mark und ab 1. Juli 1997 von 12 000 Deutsche Mark.

(2) Der Präsident des Deutschen Bundestages erhält eine Amtszulage ab 1. Januar 1996 von 11 200 Deutsche Mark und ab 1. Juli 1997 von 12 000 Deutsche Mark. Seine Stellvertreter erhalten eine Amtszulage in Höhe von 50 vom Hundert der in Satz 1 genannten Beträge.

(3) Der Auszahlungsbetrag der Entschädigung nach Absatz 1 und der Amtszulage in Absatz 2 Satz 1 vermindert sich in Ansehung der zu den Kosten in Pflegefällen nach § 27 gewährten Zuschüsse vom 1. Januar 1995 an um ein Dreihundertfünfundsechzigstel. Er beträgt ab 1. Januar 1996 11 169,32 Deutsche Mark und ab 1. Juli 1997 11 967,12 Deutsche Mark. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend."

2. § 12 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Ein Mitglied des Bundestages erhält eine monatliche Kostenpauschale zur Abgeltung von

1. Bürokosten
zur Unterhaltung eines eingerichteten Wahlkreisbüros außerhalb des Sitzes des Deutschen Bundestages einschließlich Miete und Nebenkosten, Inventar und Büromaterial, Literatur und Medien, Porto und Telefon.
2. Unterkunfts- und Verpflegungskosten
am Sitz des Deutschen Bundestages und bei Reisen mit Ausnahme von Auslandsdienstreisen.
3. Fahrtkosten
für Fahrten in Ausübung des Mandats innerhalb der Bundesrepublik Deutschland unbeschadet der Regelungen in den §§ 16 und 17.
4. Sonstige Kosten
für andere mandatsbedingte Kosten (Repräsentation, Einladungen, Wahlkreisbetreuung usw.), die auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu bestreiten sind.

Die Kostenpauschale beträgt ab 1. Januar 1996 6 360 Deutsche Mark."

b) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

„(3) Ein Mitglied des Bundestages erhält Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit gegen Nachweis ersetzt. Der Ersatzanspruch ist nicht auf ein anderes Mitglied des Bundestages übertragbar. Der Ersatz von Aufwendungen für Arbeitsverträge mit Mitarbeitern, die mit dem Mitglied des Bundestages verwandt, verheiratet oder verschwägert sind oder waren, ist grundsätzlich unzulässig.

Einzelheiten über den Umfang und die Voraussetzungen für den Ersatz von Aufwendungen, über nicht abdingbare Mindestvorschriften für den Arbeitsvertrag und sonstige Fragen regeln das Haushaltsgesetz und die vom Ältestenrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen. Die Abrechnung der Gehälter und anderen Aufwendungen für Mitarbeiter erfolgt durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages. Eine Haftung des Deutschen

Bundestages gegenüber Dritten ist ausgeschlossen. Die Mitarbeiter sind nicht Angehörige des öffentlichen Dienstes. Es bestehen keine Rechtsbeziehungen zwischen den Mitarbeitern und der Verwaltung des Deutschen Bundestages."

3. In § 16 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter „der Eisenbahnen des Bundes" jeweils durch die Wörter „der Deutschen Bahn AG" ersetzt.

4. In § 17 Abs. 4 Satz 1 und Satz 3 werden die Wörter „Wegstreckenerstattung" jeweils durch die Wörter „Wegstreckenentschädigung" ersetzt.

5. § 18 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

      „(1) Ein ausscheidendes Mitglied mit einer Mitgliedschaft von mindestens einem Jahr erhält Übergangsgeld. Das Übergangsgeld wird in Höhe der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 für jedes Jahr der Mitgliedschaft einen Monat geleistet, höchstens jedoch 18 Monate lang. Zeiten einer früheren Mitgliedschaft im Bundestag, für die bereits Übergangsgeld gezahlt worden ist, bleiben unberücksichtigt. Eine Mitgliedschaft im Bundestag von mehr als einem halben Jahr gilt als volles Jahr bei der Berechnung nach Satz 2."

   b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

      „(2) Ab dem zweiten Monat nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag werden alle Erwerbs- und Versorgungseinkünfte auf das Übergangsgeld angerechnet. Eine Anrechnung der Bezüge aus der Mitgliedschaft im Europäischen Parlament entfällt, wenn bereits seitens des Europäischen Parlaments die Anrechnung des Übergangsgeldes auf die dortigen Bezüge bestimmt ist."

6a. § 19 Satz 1 und 2 erhält folgenden Wortlaut:

   „Ein Mitglied erhält nach seinem Ausscheiden eine Altersentschädigung, wenn es das fünfundsechzigste Lebensjahr vollendet hat. Mit jedem weiteren Jahr nach Vollendung des achten bis zum achtzehnten Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag entsteht der Anspruch auf Altersentschädigung ein Lebensjahr früher."

6b. § 20 Satz 1 und 2 erhält folgende Fassung:

   „Die Altersentschädigung beträgt bei einer Mitgliedschaft von mindestens einem Jahr 3,75 vom Hundert der Entschädigung nach § 11 Abs. 1. Sie erhöht sich für jedes weitere Jahr der Mitgliedschaft bis zum 20. Jahr um 3,75 vom Hundert."

7. § 21 wird ersatzlos gestrichen.

8. § 22 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   In Satz 1 wird das Wort „fünfunddreißig" durch das Wort „dreißig" und das Wort „Entschädigung" durch das Wort „Abgeordnetenentschädigung" ersetzt.

9. In § 24 Abs. 1 werden in den Sätzen 2 und 3 die Wörter „Entschädigung" jeweils durch die Wörter „Abgeordnetenentschädigung" ersetzt.

10. In § 25a Abs. 2 werden die Wörter „Anteil der Mindestaltersentschädigung" durch die Wörter „Steigerungssatz nach § 20 Satz 2" ersetzt.

11. § 29 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

      „(1) Hat ein Mitglied des Bundestages neben der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Anspruch auf Einkommen aus einem Amtsverhältnis oder aus der Verwendung im öffentlichen Dienst, so wird die Abgeordnetenentschädigung nach § 11 um 50 vom Hundert gekürzt; der Kürzungsbetrag darf jedoch 30 vom Hundert des Einkommens nicht übersteigen. Entsprechendes gilt für ein Einkommen aus einem Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung. Die Abgeordnetenentschädigung ruht in voller Höhe neben einer Entschädigung nach dem Abgeordnetengesetz eines Landes. Hat ein Mitglied des Bundestages neben der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Anspruch auf Versorgungsbezüge aus einem Amtsverhältnis eines Landes oder aus einem Amtsverhältnis beziehungsweise einer Verwendung im öffentlichen Dienst einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung, so wird die Abgeordnetenentschädigung nach § 11 um 50 vom Hundert dieser Versorgungsbezüge, höchstens jedoch um 50 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1 gekürzt. Eine Berücksichtigung der in den Sätzen 2 bis 4 genannten Bezüge entfällt dann, wenn die Anrechnung der Bezüge beziehungsweise das Ruhen der Entschädigung für die Ausübung des Landtagsmandats bereits durch landesrechtliche Vorschriften oder seitens der zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung bestimmt wird."

   b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

      „(2) Versorgungsansprüche aus einem Amtsverhältnis des Bundes oder aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst ruhen neben der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 um 50 vom Hundert, höchstens jedoch um 50 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1. Entsprechendes gilt für Renten aus einer gesetzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes; § 55 Abs. 3 und 4 des Beamtenversorgungsgesetzes sind sinngemäß anzuwenden."

   c) In Absatz 3 Satz 1, Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5 Satz 1 werden die Wörter „Entschädigung" jeweils durch die Wörter „Abgeordnetenentschädigung" ersetzt.

d) Absatz 6 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Die Versorgung nach diesem Gesetz ruht bis zur Höhe der Versorgung des Europäischen Parlaments, soweit nicht bereits seitens des Europäischen Parlaments die Anrechnung der Versorgung nach diesem Gesetz auf die dortige Versorgung bestimmt ist."

12. § 30 wird wie folgt gefaßt:

"§ 30
Anpassungsverfahren

(1) Der Bundespräsident beruft nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Kommission unabhängiger Sachverständiger. Diese Kommission hat zu Beginn ihrer Tätigkeit eine für die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung des § 11 maßgebliche Bezugsgröße und für die Kostenpauschale gemäß § 12 Abs. 2 einen Warenkorb derjenigen Güter und Leistungen festzulegen, die mit ihr typischerweise abgegolten werden.

(2) Die Kommission unabhängiger Sachverständiger stellt jährlich, erstmals zum 31. März 1998, die für die Entschädigung und Kostenpauschale maßgeblichen Einkommens- und Preisveränderungen für das vorausgegangene Kalenderjahr fest. Das Ergebnis legt die Kommission dem Präsidenten des Deutschen Bundestages in Form eines Berichts vor. Sie kann diesen Bericht mit einer Empfehlung zur Anpassung der Entschädigung gemäß § 11 und der Kostenpauschale gemäß § 12 Abs. 2 verbinden.

(3) Legt die Kommission dem Deutschen Bundestag eine Anpassungsempfehlung vor, so berät und beschließt er unter Berücksichtigung dieser Empfehlung.

(4) Die Kommission wird jeweils für die Amtszeit des Bundespräsidenten berufen."

13. In § 31 Satz 1 und 3 werden die Wörter „Entschädigung" jeweils durch die Wörter „Abgeordnetenentschädigung" ersetzt.

14. In § 32 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 8 Satz 1 werden die Wörter „Entschädigung" jeweils durch die Wörter „Abgeordnetenentschädigung" ersetzt.

15. § 34 wird wie folgt gefaßt:

„§ 34
Ausführungsbestimmungen

(1) Soweit durch Bundesgesetz dazu ermächtigt, kann der Ältestensrat Ausführungsbestimmungen zur Rechtsstellung der Mitglieder des Bundestages erlassen, die vom Präsidenten im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden.

(2) Der Ältestenrat kann allgemeine Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz erlassen.

(3) Der Präsident veröffentlicht in einer Anlage zum Abgeordnetengesetz im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages den Betrag der Kostenpauschale."

16. Nach § 35 wird folgender § 35a eingefügt:

„§ 35a
Übergangsregelungen
zum Neunzehnten Änderungsgesetz

(1) § 35 Abs. 1, 3 und 4 findet entsprechende Anwendung auf den Übergang durch das Achtzehnte Änderungsgesetz.

(2) Absatz 1 gilt für Ansprüche nach § 18 jedoch nur mit der Maßgabe, daß sie sich vom Beginn der 14. Wahlperiode an ausschließlich nach diesem Gesetz richten. Eine zum Ende der 13. Wahlperiode für den Fall des Ausscheidens zu beanspruchende längere Bezugsdauer nach bisherigem Recht darf jedoch im Falle des Ausscheidens nach einer späteren erneuten Mitgliedschaft nicht unterschritten werden."

17. § 50 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlages legt der Deutsche Bundestag jährlich fest."

b) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Dazu erstattet der Präsident dem Deutschen Bundestag im Benehmen mit dem Ältestenrat jeweils bis zum 30. September einen Bericht über die Angemessenheit der Beträge und des Oppositionszuschlages und legt zugleich einen Anpassungsvorschlag vor."

Artikel 3

Änderung des Europaabgeordnetengesetzes

Das Europaabgeordnetengesetz vom 6. April 1979 (BGBl. I S. 413), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom ... (einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des vom Deutschen Bundestag am 21. September 1995 beschlossenen Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes auf Drucksache 13/1825 in der Fassung auf Drucksache 13/2340) wird wie folgt geändert:

1. § 9 wird wie folgt gefaßt:

„§ 9
Entschädigung

Ein Mitglied des Europäischen Parlaments, das nicht dem Deutschen Bundestag angehört, erhält eine monatliche Entschädigung gemäß § 11 Abs. 1 und 3 des Abgeordnetengesetzes."

2. § 10b wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird die Angabe „§ 32 Abs. 4 bis 8, §§ 35, 37 und 38 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes" durch die Angabe „§ 32 Abs. 4 bis 8, §§ 35, 35a, 37 und 38 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes" ersetzt.

b) In Satz 3 wird das Wort „Entschädigung" durch das Wort „Abgeordnetenentschädigung" ersetzt.

3. In § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 wird das Wort „Entschädigung" durch das Wort „Abgeordnetenentschädigung" ersetzt.

Artikel 4

Neufassung des Abgeordnetengesetzes

Das Bundesministerium des Innern kann den Wortlaut des Abgeordnetengesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmachen.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 29. November 1995

Jörg van Essen
Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion

Begründung

Zu den einzelnen Vorschriften

I. Zu Artikel 1

Mit dem Achtzehnten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und dem Fünfzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes wollte der Deutsche Bundestag dem Verfassungsauftrag aus Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes in seiner zuvor beschlossenen geänderten Fassung nachkommen. Der Bundesrat hat dem Gesetz zur Änderung des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes auf Drucksache 13/1824 indessen nicht zugestimmt. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung für das Achtzehnte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes auf Drucksache 13/1825 in der Fassung auf Drucksache 13/2340. Diesem Umstand trägt der vorliegende Gesetzentwurf Rechnung, indem er bestimmt, daß die vorgenannten Änderungsgesetze aufgehoben werden. Sie erlangen zu keinem Zeitpunkt Wirksamkeit. Vielmehr gilt das Abgeordnetengesetz mit der Verkündung dieses Gesetzes in der Fassung des Neunzehnten Änderungsgesetzes und das Europaabgeordnetengesetz in der Fassung des Sechzehnten Änderungsgesetzes.

II. Zu Artikel 2

1. *Zu § 11*

Die Fraktion der F.D.P. lehnt eine Orientierung der Abgeordnetenbezüge allein an den Jahresgehältern von Beamten bzw. Richtern der Besoldungsgruppe B6/R6 ab. Die Abgeordneten sind keine Richter und keine Beamten, sie haben ein öffentliches Amt, sind aber kein öffentlicher Dienst. Es muß deshalb die Vorgabe durch das Bundesverfassungsgericht weitergelten: Die Entschädigung „verträgt keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung" (BVerfGE 40, 296, 316). Vielmehr muß es bei der verfassungsrechtlich gebotenen selbständigen Entscheidung des Parlaments über die Bestimmung dessen bleiben, was eine angemessene Entschädigung ist. Im Hinblick auf die zwischen 1977 und 1995 erfolgte Einkommensentwicklung bei abhängig Beschäftigten wie bei Selbständigen und freiberuflich Tätigen einerseits und unter Berücksichtigung bewußter Entscheidungen des Deutschen Bundestages über eine modifizierte Abänderung dessen, was nach seiner Auffassung angemessen ist, wird eine Anhebung der Entschädigung zum 1. Januar 1996 auf 11 200 DM und zum 1. Juli 1997 auf 12 000 DM als geboten aber auch als ausreichend angesehen.

2. *Zu § 12*

Die Kostenpauschale ist grundsätzlich beizubehalten. Die zur unabhängigen Wahrnehmung des Mandats erforderliche finanzielle und materielle Ausstattung darf nicht vom Umfang individueller Aktivitäten abhängig sein, sondern muß für alle Abgeordneten eine möglichst große Chancengleichheit gewährleisten. Angesichts der individuell sehr unterschiedlichen Schwerpunkte in der Art der Mandatsausübung einerseits und der objektiven örtlichen Gegebenheiten der zu betreuenden Wahlkreise andererseits erscheint eine Pauschalierung des Aufwendungsersatzes am angemessensten.

Aber wie die Entschädigung ist auch die Kostenpauschale dem Betrag nach gemessen an der Preisentwicklung nur unterdurchschnittlich angepaßt worden. Auch ist nicht etwa nur der Wahlkreis, sondern das gesamte Bundesgebiet verfassungsrechtlich als Mandatsgebiet zu berücksichtigen. Das Bundesgebiet und damit das Mandatsgebiet insgesamt ist durch die Einigung deutlich größer geworden, ohne daß die damit verbundenen höheren materiellen Aufwendungen durch eine Anpassung der Amtsausstattung angemessen berücksichtigt wurden. Deshalb ist eine maßvolle Anhebung des seit 1. Juli 1992 unverändert gebliebenen Betrages der Kostenpauschale um 6,4 % auf 6 360 DM geboten. Zusammen mit der Erhöhung der Entschädigung zum 1. Juli 1997 ist auch eine an der Preisentwicklung ausgerichtete weitere Erhöhung der Kostenpauschale unverzichtbar. Eine Indexierung ohne Festlegung der Beträge durch Gesetz wird dagegen abgelehnt.

§ 12 Abs. 3 regelt wesentliche Fragen des Ersatzes von Aufwendungen für Mitarbeiter im Gesetz selbst. Die Vorschrift, deren nähere Ausgestaltung in Ausführungsbestimmungen erfolgt, orientiert sich am Recht des Abgeordneten, das Mandat unabhängig nach eigener Gestaltungsfreiheit (in politisch-inhaltlicher und organisatorisch-administrativer Hinsicht) auszuüben, andererseits aber auch daran, die Integrität des statussichernden Instituts der Amtsausstattung zu wahren.

Die Regelungen in den Sätzen 1 bis 9 entsprechen inhaltlich den derzeitigen auf Grundlage des § 12 Abs. 3 (alte Fassung) und des § 34 des Abgeordnetengesetzes vom Ältestenrat erlassenen „Ausführungsbestimmungen für den Ersatz von Aufwendungen, die den Mitgliedern des Bundestages durch die Beschäftigung von Mitarbeitern entstehen" (vom 19. Januar 1978 in der Fassung vom 7. September 1994). Die Sätze 1 und 2 entsprechen Nummer 1, Satz 3 entspricht Nummer 5, die Sätze 6 und 7 entsprechen Nummer 10, die Sätze 8 und 9 entsprechen Nummer 7 dieser Ausführungsbestimmungen. Die grundsätzliche Unzulässigkeit des Ersatzes von Aufwendungen für Arbeitsverträge mit Angehörigen wird ihrer wesentlichen Bedeutung wegen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.

Hinsichtlich der Regelung übriger Fragen, von denen Satz 4 die Kompetenz zum Erlaß unabdingbarer Mindestvorschriften für den Arbeitsvertrag hervorhebt („Mustervertrag" Nummer 7 Satz 2 der Ausführungsbestimmungen), kann es gemäß § 34 auch künftig bei der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Ältestenrat verbleiben. Ersetzt werden Gehälter bis zu einem Höchstbetrag, der sich aus dem Haushaltsplan ergibt und der der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst angepaßt wird. Dieser Betrag muß ausreichen, die erforderliche Zahl von Mitarbeitern, darunter einen wissenschaftlich-qualifizierten Mitarbeiter, zur Unterstützung bei der parlamentarischen Arbeit einzusetzen. Voraussetzung für den Ersatzanspruch ist der Abschluß eines Arbeitsvertrages, der mindestens die vom Ältestenrat beschlossenen Regelungen (Musterarbeitsvertrag) enthalten muß.

3. *Zu § 18*

Übergangsgeld wird nach bisher geltendem Recht je Wahlperiode für jeweils sieben Monate in Höhe der Entschädigung von 10 366 DM gewährt. Der Anspruch in der jetzigen Ausgestaltung hat immer wieder Kritik als zu großzügig erfahren. Beanstandet wurde auch, daß lediglich Bezüge aus öffentlichen Kassen angerechnet werden, nicht aber sonstige Erwerbs- und Versorgungseinkünfte. Das führe dazu, daß im Einzelfall erheblich mehr geleistet werde, als zur beruflichen Wiedereingliederung des ausscheidenden Abgeordneten erforderlich ist.

Die deutlichen Leistungseinschnitte der Neufassung tragen diesen auch von der „Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts" (Drucksache 12/5020, S. 13f.) geteilten Bedenken Rechnung.

Der verfassungsrechtlich gewährleistete Anspruch auf eine angemessene Abgeordnetenentschädigung beinhaltet auch Leistungen für die unmittelbare Zeit nach Beendigung des Mandats. Der Abgeordnete darf sich um der späteren beruflichen Absicherung willen nicht in seiner Entscheidungsfreiheit eingeengt sehen.

Das Übergangsgeld soll als Starthilfe den Wiederaufbau einer beruflichen Existenz oder – wenn wegen fortgeschrittenen Alters nicht mehr in den Beruf zurückgekehrt werden kann – den Anschluß an eine Altersentschädigung sichern (vgl. „Bericht und Antrag des 2. Sonderausschusses" vom 30. November 1976, Drucksache 7/5903).

Dieser Funktion wird das Übergangsgeld auch in seiner geänderten Fassung gerecht.

§ 18 Abs. 2 Satz 1 der Neufassung sieht die Anrechnung aller Erwerbs- und Versorgungseinkünfte auf das Übergangsgeld ab dem zweiten Monat nach dem Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag vor. Erwerbseinkünfte im Sinne der Bestimmung sind dabei Arbeitsentgelte, Arbeitseinkommen und vergleichbare Einkommen.

Nach der Neufassung des § 18 Abs. 2 Satz 1 werden auch Bezüge aus öffentlichen Kassen im ersten Monat nach dem Ausscheiden – anders als bisher – anrechnungsfrei gestellt. Der befristete Verzicht auf die Anrechnung läßt sich mit dem Wiedereingliederungszweck des Übergangsgeldes, der im ersten Monat nach dem Ausscheiden besonders zum Tragen kommt, rechtfertigen.

Es ist diskutiert worden, ob Gleiches nicht im Falle des § 29 Abs. 4 gelten müsse, wenn ein ehemaliges Mitglied bei seinem Ausscheiden auf das Übergangsgeld verzichtet und sofort Versorgungsbezüge erhält. Bei der Ruhensregelung für die Altersentschädigung nach § 29 Abs. 4 ist die Sachlage indessen eine andere: Wer neben Versorgungsbezügen nach dem Abgeordnetengesetz Versorgungsbezüge aus einem Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst erhält, hat im Regelfall ein Lebensalter erreicht, in dem typischerweise eine Wiedereingliederung in das Berufsleben nicht mehr beabsichtigt ist. Deshalb erscheint es in diesen Fällen sachlich nicht gerechtfertigt, befristet eine Doppelalimentation hinzunehmen.

§ 18 Abs. 2 Satz 2 trägt Rechtsänderungen bei der finanziellen Ausstattung der Mitglieder des Europäischen Parlaments Rechnung und stellt sicher, daß Doppelanrechnungen unterbleiben.

4. *Zu den §§ 19, 20*

Die Altersversorgung der Abgeordneten ist vom Bundesverfassungsgericht als Annex der Bezahlung der Abgeordneten während des Mandats bezeichnet worden. In den meisten Altersversorgungssystemen richtet sich die Höhe der Versorgungsanwartschaft linear nach der Dauer der versorgungsrechtlich berücksichtigungsfähigen Zeiten. Im Unterschied zu diesen Systemen werden bei der Altersversorgung der Abgeordneten aber nur tatsächliche Mitgliedszeiten im Parlament berücksichtigt. Dies und die Tatsache, daß es sich beim Mandat um ein Amt auf Zeit ohne langfristige Berufsperspektive und berufliche Entwicklung handelt, rechtfertigt einen gegenüber den anderen Systemen etwas höheren Steigerungssatz. Eine Mindestmitgliedschaft von zwei Wahlperioden als zusätzliche Voraussetzung für eine Anwartschaft auf Altersentschädigung führt dagegen im Ergebnis zu einer versorgungsrechtlichen Ungleichbehandlung der Mandatsträger mit geringeren Mitgliedszeiten. Diese Ungleichbehandlung ist aufzugeben und für jedes Mitgliedsjahr eine gleich hohe Anwartschaft zu gewähren. Dadurch wird der Anreiz, eine Mindestmitgliedschaft im Bundestag von acht Jahren zu erreichen, gesenkt und die durchschnittliche Verweildauer im Parlament verringert.

5. *Zu § 21*

Die Notwendigkeit einer Berücksichtigung von Mandatszeiten in anderen Parlamenten erübrigt sich durch die vorgeschlagene Änderung der §§ 19 und 20.

6. *Zu § 22*

§ 22 Abs. 1 wird an die neue Struktur der Altersentschädigung angepaßt. Der Mindestsatz der Alters-

entschädigung bei Gesundheitsschäden betrug bisher 35 vom Hundert der Abgeordnetenentschädigung nach § 11 Abs. 1. Dies entsprach dem bisherigen Steigerungssatz in den ersten acht Jahren der Parlamentszugehörigkeit und damit der Mindestmitgliedschaft für den Erwerb eines Anspruches auf Altersentschädigung. Unter Berücksichtigung der Absenkung des Steigerungssatzes wird der Mindestsatz in § 22 Abs. 1 Satz 1 bei Beibehaltung des Acht-Jahreszeitraumes als Bezugsgröße 30 vom Hundert betragen.

7. *Zu § 25a*

Die Neufassung von Absatz 2 ist im Hinblick auf die Änderung des § 20 notwendig. Besteht im Zeitpunkt des Eintritts der Rechtshängigkeit des Scheidungsantrages noch kein Anspruch auf eine Altersentschädigung, so ist für jedes Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag künftig der entsprechende Steigerungssatz nach § 20 Satz 2 (3 vom Hundert) zu berücksichtigen.

8. *Zu § 29*

§ 29 Abs. 6 Satz 2 zweiter Halbsatz schließt – ebenso wie § 18 Abs. 2 Satz 2 der Novelle – aus, daß es unter den vom Gesetz genannten Voraussetzungen zu einer doppelten Anrechnung von Versorgungsbezügen kommt.

Im übrigen sind in § 29 sprachliche Anpassungen vorgenommen worden.

9. *Zu § 30*

Analog zu § 18 Abs. 6 bis 8 des Parteiengesetzes ist auch zur Ermittlung der angemessenen Entschädigung im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes ein unabhängiges Sachverständigengremium beim Bundespräsidenten einzusetzen. Dies soll – erstmals für das Jahr 1998 – die Parameter für die Angemessenheit der Entschädigung und der Kostenpauschale überprüfen und festsetzen und dem Deutschen Bundestag Empfehlungen zur Anpassung vorlegen, aufgrund derer der Deutsche Bundestag auch erst gesetzgeberisch tätig werden können soll.

10. *Zu § 34*

§ 34 Abs. 1 stellt einerseits klar, daß auch im Bereich des Abgeordnetengesetzes, wie im Parlamentsrecht allgemein, eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen zulässig ist, die im Falle der einzelnen Ermächtigung auch vollzogen werden muß. Andererseits wird im Hinblick auf den Publizitätsgrundsatz für Rechtsvorschriften geregelt, wer zur Veröffentlichung innerparlamentarischer Rechtsvorschriften zuständig ist – nämlich der Präsident des Deutschen Bundestages – und welches amtliche Verkündungsblatt zu benutzen ist, nämlich das inzwischen für die Veröffentlichung von parlamentsrechtlichen Vorschriften mehrfach genutzte Amtliche Handbuch des Deutschen Bundestages. Bei der Veröffentlichung der Parlamentsvorschriften ist davon auszugehen, daß die Veröffentlichung von Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates zum Abgeordnetengesetz entsprechend der bisherigen Praxis bei anderen parlamentarischen Rechtsvorschriften und bei Entscheidungen über die Fortgeltung von Vorschriften des Parlamentsrechts in neuen Wahlperioden zusätzlich auch im Bundesanzeiger erfolgt. Die Verpflichtung des Präsidenten, sowohl Ausführungsbestimmungen zur Rechtsstellung der Abgeordneten (§ 34 Abs. 1) als auch jeweils jährlich die zum 1. Januar eines jeden Jahres angepaßten Beträge der Kostenpauschale im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages zu veröffentlichen (§ 34 Abs. 3), sichert die notwendige Transparenz auch im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung der Abgeordneten.

§ 34 Abs. 2 ergänzt Abs. 1 um eine Ermächtigung zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften, die zusätzlich für die Anwendung des Abgeordnetengesetzes und seiner Ausführungsvorschriften erforderlich werden.

Im Zusammenhang mit der Änderung des § 34 ist auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 1965 – VerfGH 20/93 hingewiesen worden, in der die Bedeutung der Wesentlichkeitstheorie für das Parlamentsrecht behandelt worden ist. Ob und inwieweit dieser Rechtsauffassung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen auch für die Bundesebene zu folgen ist, wird durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die anhängige Klage zum rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetz (2 BvH 4/91) geklärt werden, möglicherweise auch durch die Entscheidung über die anhängige Klage gegen das thüringische Abgeordnetengesetz (2 BvH 3/91). Die Neufassung des § 34 des Abgeordnetengesetzes ist insoweit offen. Sie beschreibt indes zutreffend die geltende Rechtslage.

11. *Zu § 35a*

§ 35a des Gesetzentwurfs läßt aus Gründen des Vertrauens und des Bestandsschutzes im Hinblick auf den nach Artikel 14 des Grundgesetzes geschützten Charakter der Leistungen nach bisherigem Recht bestehende Ansprüche und Anwartschaften von Abgeordneten und ihren Hinterbliebenen auf Leistungen nach dem Fünften Abschnitt unberührt, ebenso das Vertrauen der Abgeordneten, die bei einer Bewerbung um ein Mandat für die 13. Wahlperiode davon ausgehen durften, daß sie Versorgungsleistungen nach altem Recht erwerben würden.

Bei der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung handelt es sich nicht um eine Strukturänderung, sondern lediglich um eine Korrektur von Defiziten in der Höhe des Betrages. Deshalb muß sich die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung in vollem Umfang auch auf die Versorgung auswirken.

Das Übergangsgeld wird mit Beginn der neuen Wahlperiode ausschließlich nach neuem Recht festgesetzt, wobei bis zum Ende der 13. Wahlperiode erreichte Anwartschaften unangetastet bleiben.

12. *Zu § 50*

Die Neufassung des § 50 war im Hinblick auf die Änderung des § 30 erforderlich.

III. Zu Artikel 3

Die Entschädigung von Europaabgeordneten und die Leistungen an die ehemaligen Mitglieder des Europäischen Parlaments und ihre Hinterbliebenen werden in den §§ 9 und 10b den Regelungen für Bundestagsabgeordnete und ihre Hinterbliebenen angepaßt.

IV. Zu Artikel 4

Artikel 4 ermächtigt das Bundesministerium des Innern zur Neubekanntmachung des Abgeordnetengesetzes in seiner ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung.

V. Zu Artikel 5

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333